

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS  
E SEGURANÇA INTERNA**

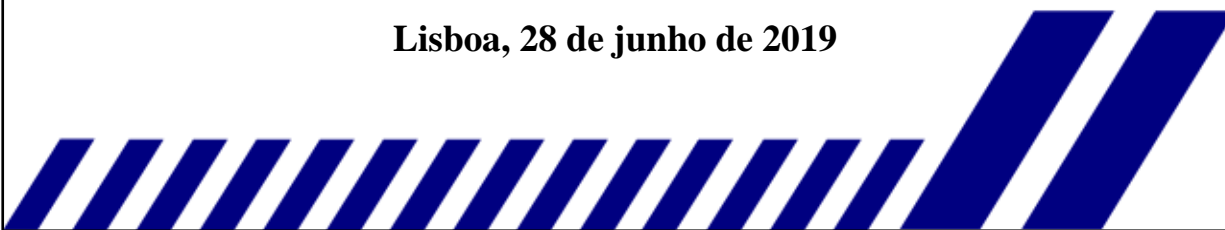


**POLICIAMENTO DE ESPETÁCULOS  
DESPORTIVOS DAS CAMADAS JOVENS:  
DA EXCECCIONALIDADE AO *OVER-POLICING***

**Autor: João José Rodrigues Afonso**

**Estudo teórico**

**Lisboa, 28 de junho de 2019**





## RESUMO

Com a presente investigação, procurámos demonstrar que a lei reserva medidas distintas para a prevenção e repressão da violência associada ao desporto, consoante se trate de competições profissionais ou não profissionais. Verificámos que, no quadro destes palcos competitivos, desenvolveram-se dois padrões distintos de violência, mormente no futebol, para os quais a lei apresenta soluções diferentes.

Percorrendo o regime jurídico de policiamento de espetáculos desportivos, concluímos que o legislador institui a regra da dispensa de policiamento, excetuando a sua obrigatoriedade para os espetáculos desportivos integrados em competições de natureza profissional. Concluímos, também, que, para as competições de escalões juvenis e inferiores (camadas jovens), a lei é ainda mais restrita, estabelecendo que a presença da autoridade policial deve ocorrer excecionalmente e de forma justificada.

Na sequência de um episódio *sui generis*, que opôs um comando metropolitano da Polícia de Segurança Pública e o Ministério da Administração Interna, foi tornado público que aquela regra legal não é respeitada, mormente no futebol de formação. Continua a verificar-se que os promotores de espetáculos teimam em recorrer ao policiamento para morigerar o comportamento dos espetadores e agentes desportivos, descuidando os efeitos nefastos que o *over-policing* aporta a longo prazo.

**Palavras-chave:** Camadas jovens; Futebol; *Over-policing*; Policiamento; Violência.

## **ABSTRACT**

With this research, we have tried to demonstrate that the law reserves different measures for the prevention and repression of sports-related violence, depending on whether they are professional or non-professional competitions. We have seen that, in the context of these competitive stages, two distinct patterns of violence have developed, especially in football, to which the law offers different solutions.

Analyzing the legal regime of policing sporting events, we conclude that the legislator establishes the rule of exemption from policing, except for its obligation for sporting events integrated in professional competitions. We also conclude that, for competitions of youth and lower echelons, the law is even more restricted, establishing that the presence of the police authority must occur exceptionally and in a justified manner.

Due to a *sui generis* episode, which opposed a metropolitan department of the Public Security Police and the Ministry of Internal Affairs, it was made public that this legal rule is not respected, especially in youth soccer. The clubs continue to insist on using policing to moderate the behavior of spectators and sports agents, neglecting the harmful effects that over-policing brings in the long term.

**Keywords:** Football; Over-policing; Policing; Violence; Youth sports.

**Sumário:** Introdução. 1. Estado da Arte. 2. Caracterização da violência nas competições profissionais e não profissionais. 3. O regime jurídico de policiamento de espetáculos desportivos. 4. Os efeitos nefastos do policiamento no futebol de formação. Conclusões.

## **INTRODUÇÃO**

Nas primeiras décadas de vida do futebol português, havia excessos e brigas entre jogadores, em especial nos jogos de rua. Os jornais vinham cheios de notícias de atos de indisciplina praticados em campos desportivos, afirmando-se que “o *foot-ball* atira como tuberculosos para o hospital um determinado número de rapazes” (Guedes, 1935, p. 811). A violência no desporto não é, por isso, de hoje nem de ontem, mas de sempre. Disso há registo desde a Grécia Antiga (Romero, 2006, p. 140).

A violência nos espetáculos desportivos continua a existir, nomeadamente no mundo do futebol profissional. E quando surge, as vozes mais dissonantes apelam ao reforço de policiamento e à tomada de medidas draconianas. A resposta convencional tem sido sempre a mesma: mais polícia.

O conceito de *violência* é, porém, equívoco no contexto do desporto. A violência de hoje não é a mesma dos tempos mais recuados. Nas últimas três décadas, o fenómeno da violência no desporto sofreu transformações que não podemos olvidar quando se trata de o prevenir e combater. Desenvolveram-se dois grandes padrões, com especificidades muito próprias, em particular no futebol: a violência ocasional causada por espetadores na decorrência das incidências do jogo, e a violência grupal provocada por membros de grupos organizados de adeptos (Constantino, 2018; Marivoet, 1989).

Com o presente estudo teórico, pretende-se esclarecer que a lei tece diferentes soluções para a prevenção destes dois epifenómenos, pese embora se continue a verificar que os promotores de espetáculos teimam em recorrer unicamente à instituição policial para ambos, como se aí estivesse o remédio para todos os males. Nem toda a violência encontra solução na Polícia, sendo muitas vezes falaciosa a fórmula “mais polícia = mais segurança” (Monet, 2006, pp. 157-158).

Os comportamentos antidesportivos que ocorrem nas competições inferiores do futebol português, nomeadamente nas distritais, com raríssimas exceções, pouco têm a ver com a violência observada nos níveis competitivos mais elevados (Lopes, 2003). A realidade dos campeonatos distritais não é, de todo, igual à das competições de futebol

profissional. O ambiente competitivo, a estrutura da massa adepta e os próprios valores envolvidos são diferentes. O tratamento ao nível do combate e prevenção da violência deve, por isso, ser também diferente, e nem sempre o policiamento é a fórmula certa.

O legislador teve esse aspeto em consideração no regime jurídico do policiamento de espetáculos desportivos, mas tornou-se letra morta no que toca o futebol de formação, não tanto por causa de uma incorreta interpretação dos preceitos legais, mas antes em virtude de alguns interesses. Esta realidade fez-se bem notar recentemente. Em fevereiro de 2019, a Imprensa avançou com várias notícias, dando conta de que o Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública (PSP) do Porto e a PSP de Loures haviam informado os clubes de futebol de que, a partir de março, deixariam de ter policiamento nos jogos de risco normal ou reduzido, nos escalões de formação dos campeonatos distritais. “Jogos de futebol vão deixar de ter policiamento já este fim de semana”, lê-se no *Notícias Maia*; “Polícia corta agentes nos campos de futebol”, avança o *Jornal de Notícias*; “Vamos ter tragédias permanentes”, clama a *TSF Rádio Notícias*.

Aproveitando a onda noticiosa, a Associação de Futebol do Porto (AFP) colocou, de imediato, a hipótese de suspender todas as competições, caso a PSP não recuasse na decisão de deixar de fazer policiamento aos encontros da Associação (Dantas, 2019). O presidente da Associação de Futebol de Lisboa (AFL), Nuno Lobo, apressou-se a atirar responsabilidades ao Governo e à PSP. No mesmo plano, o presidente da Associação Portuguesa de Árbitros de Futebol (APAF) considerou a decisão irresponsável. A Associação Sindical dos Profissionais da Polícia (ASPP) também reagiu, afirmando que a ausência de agentes policiais nesses eventos desportivos põe em causa a prevenção da violência e obriga à sua repressão depois de já estar instalada (Dias e Pereira, 2019).

A polémica instalou-se e chegou ao Palácio de São Bento. No dia 6 de fevereiro de 2019, os deputados Jorge Machado e Diana Ferreira do Partido Comunista Português (PCP) pediram a auscultação do Ministro da Administração Interna (MAI). De entre as perguntas colocadas, destacam-se as seguintes: “Entende, este Ministério, adequada a decisão de não policiamento das atividades desportivas acima referidas? Se o «problema» é o Decreto-Lei 216/2012 está ou não este Ministério a ponderar a sua alteração?”.

Em resposta datada de 11 de março de 2019, já depois de ter ab-rogado a decisão da PSP, o MAI invocou que “atenta a complexidade da informação solicitada, não é possível responder no prazo de 30 dias” (Ofício do Gabinete do MAI, 2019).

Este episódio, sendo singular (insólito até), assume particular pertinência pelo facto de colocar duas entidades interdependentes em oposição: a PSP, personificada na decisão de

um comandante metropolitano, e o seu órgão de tutela política, que revogou essa decisão administrativa. Acresce que esta revogação foi interpretada, por uma parte da opinião pública, como uma espécie de *desautorização*, e, por outra, como a reparação de uma decisão incongruente da PSP.

Temos bons motivos para colocar uma pergunta fundamental: Que razões levaram a Polícia a tomar a decisão de não aceitar a requisição de policiamento em determinados eventos desportivos, inseridos em competições não profissionais, no caso de jogos de risco reduzido ou normal? Desta pergunta derivam as duas questões levantadas pelo PCP, as quais, sendo consistentes, passam a integrar a nossa problematização. Para respondermos a cada uma delas, articulamos o nosso ensaio em quatro pontos:

Num primeiro ponto, apontamos alguns estudos que traduzem o atual estado da arte neste específico campo do conhecimento sobre a violência no desporto.

Num segundo ponto, esclarecemos que a violência no desporto tem dois palcos distintos: as competições profissionais, em que predomina a violência grupal e mais preocupante; e as competições não profissionais, em que os comportamentos de violência surgem em função das incidências do jogo, sendo individuais e ocasionais. Esta distinção é fundamental para compreendermos por que razão a lei opta por um tratamento diferente em termos de regime de policiamento: obrigatório para uns; facultativo ou, até, isento para outros. Os estudos sociológicos constituem a principal fonte para descobrirmos os fundamentos dogmáticos da lei. Neste quadro, socorremo-nos da literatura mais consolidada.

Num terceiro ponto, averiguamos o que a lei prescreve nesta matéria, recorrendo a uma hermenêutica jurídica sustentada nos elementos normativos de interpretação da lei. Pretendemos aclarar os princípios que enformam o regime de policiamento de espetáculos desportivos (Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro), no sentido de responder às nossas perguntas e compreender se há ou não razões para a alteração deste regime legal. Para tanto, além duma revisão crítica da literatura jurídica, recorreremos às recomendações do Conselho da Europa sobre a prevenção da violência em eventos desportivos.

No quarto e último ponto, concentramos a nossa atenção nos efeitos nefastos do procedimento indiscriminado levado a cabo nos últimos anos, que consiste em prover com policiamento todos os eventos das camadas jovens. Ceder à vontade dos organizadores das competições distritais tem consequências na construção — que a lei visa aprimorar — de uma consciência ética de tolerância e *fair play* nos jovens do futebol de formação.

A análise qualitativa, com uma revisão crítica da literatura, é a que melhor se adequa à abordagem do problema, compreendendo uma componente descritiva do tema e uma componente explicativa do fenómeno estudado. Quanto às formas de raciocínio utilizadas, destacam-se os métodos dedutivo e dialético, por serem os mais apropriados para este tipo de investigação essencialmente teórica e demonstrativa.

Resta dizer que centramos a nossa atenção na modalidade de futebol, por constituir o palco da quase totalidade dos incidentes de violência no desporto.

## **1. ESTADO DA ARTE**

A violência no futebol tem uma longa história que remonta aos anos 60, na Inglaterra, onde grupos de jovens começaram a provocar distúrbios no decorrer dos jogos. A violência contra as coisas, em jeito de puro vandalismo, transformou-se rapidamente em violência contra as pessoas (Dickens, 1968, p. 19). Nos anos 80, em alguns países do Norte da Europa Ocidental, o problema do hooliganismo excedeu todos os limites. Os grandes distúrbios nas bancadas e no pré ou pós-jogo começaram a chamar a atenção da opinião pública. Este espírito de violência gratuita que assolava o espetáculo futebolístico excedeu em muito a capacidade de controlo das instituições responsáveis pelo combate a este tipo de delinquência (Layton e Pacey, 2016, p. 9).

Os acontecimentos de Heysel, Valley Parade e Hillsborough, associados a ocorrências domésticas de violência e excessos por ocasião de manifestações desportivas, deram o mote para o reconhecimento público (político) de um fenómeno da maior gravidade para os espetáculos desportivos e para a própria segurança dos cidadãos (Cavaleiro, 2015, p. 1).

Em Portugal, a Polícia esteve durante muito tempo afastada deste tipo de factos. A violência no futebol português resultava essencialmente dos acontecimentos do jogo ou da arbitragem, e não do vandalismo perpetrado por grupos organizados. Durante o Estado Novo, os principais eventos desportivos contavam já com policiamento, por força do Decreto-Lei n.º 42660, de 20 de novembro de 1959, mas essa circunstância decorria mais da conjuntura político-ditatorial, que procurava vigiar tudo e todos, do que de preocupações com a segurança do espetáculo. Mais tarde, já em período de democracia, o Decreto-Lei n.º 94/79, de 20 de abril, considerou aquele regime de policiamento obrigatório desadequado aos novos tempos de liberdade. Assim, alterou o regime estabelecido naquele Decreto-Lei de 1959, estabelecendo, como regra geral, que a entidade promotora do espetáculo só deveria requisitar a força policial se o julgasse necessário, para



fins de manutenção da ordem pública. No preâmbulo, lê-se que esta alteração procurou fomentar **“uma maior e mais sã convivência social”, sem necessidade da presença tutelar das autoridades policiais, “exigindo em contrapartida maior responsabilização na conduta individual de cada cidadão”** (negrito nosso).

Os episódios de violência existiam à época, mas resultavam das incidências do jogo. Daí que as primeiras medidas preventivas e punitivas da violência associada ao desporto, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 339/80, de 30 de agosto, se referissem exclusivamente aos distúrbios de espetadores nos recintos desportivos cometidos contra dirigentes, treinadores, jogadores e equipa de arbitragem.

Com a constituição e consolidação das primeiras claques nacionais, a violência no desporto sofreu uma reconfiguração. Nas últimas três décadas, tem-se assistido a uma transformação da violência em torno do futebol, com padrões distintos em função do tipo de competição em causa: nas competições não profissionais, a violência está relacionada com o decurso do jogo, sendo pontual; já nas profissionais, os comportamentos dos desordeiros tomaram proporções preocupantes, em especial com os grupos organizados de adeptos. Os estudos de Marivoet (1989; 1992; 2009) constituem a principal referência na análise deste fenómeno, sem descuidarmos a investigação de Lopes (2003) quanto à violência em eventos das camadas jovens.

Fruto dessa alteração de paradigma, o Governo publicou o Decreto-Lei n.º 270/89, de 18 de agosto. Passou a exigir, da parte das autoridades públicas, rigorosas medidas de segurança e a concertação de esforços a nível internacional. Sabendo de antemão que este problema não pode ser eficazmente resolvido apenas pela ação do Estado, o legislador atribuiu amplas competências e responsabilidades às organizações desportivas.

Decorrido um ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 371/90, de 27 de novembro, insistindo na ideia de que as manifestações de violência associada ao desporto não devem ser apenas reprimidas, mas principalmente prevenidas “através de medidas pedagógicas que incentivem o bom comportamento dos espetadores e dos participantes nos espetáculos desportivos”.

Como se vê, para combater o fenómeno, o legislador não coloca a tónica na sua repressão, mas antes na criação de mecanismos de autorregulação comportamental dos adeptos e agentes desportivos. Os estudos sociológicos rumam também nesse sentido. Nas suas obras, Marivoet (1989, 2009 e 2016) não confunde os dois grandes padrões de violência no desporto, onde destaca o futebol, pondo em evidência a crescente intensificação da alta competição, o surgimento das claques (em particular a subcultura dos

adeptos *ultras*) e os comportamentos agressivos que daí derivam. Aqui, a fragilização dos princípios éticos do desporto moderno acabou por provocar um conjunto de efeitos nocivos em cadeia, com impacto na segurança dos eventos. Nas demais competições de futebol, onde se insere o desporto de formação dos escalões juvenis, iniciados e inferiores, a violência tem uma caracterização distinta, relacionando-se com o desenvolvimento do jogo e decisões dos árbitros. Ou seja, mantém a sua feição do passado, perante a qual as medidas e programas de promoção de boas práticas que salvaguardem a ética e o espírito desportivos têm um papel preponderante na prevenção dos comportamentos antidesportivos.

Apontando algumas experiências bem-sucedidas, Murad (2007, pp. 39-47) afirma que a ética é indissociável da prática desportiva e que só ela contém os elementos capazes de prevenir a violência. De nada adianta criar superestruturas de combate e prevenção da violência no desporto, com constantes esquemas de policiamento, sem, antes de mais, se apostar na pedagogia. O policiamento é essencial, sim, mas apenas para os casos em que a violência se encontra já num patamar preocupante, o que acontece, entre nós, nos eventos que envolvem o futebol profissional.

Perante o exposto, no presente trabalho, temos por hipótese que a prática vivida nos últimos anos, em que os promotores de jogos das camadas jovens optam pela requisição de policiamento ao invés de privilegiar medidas promotoras da autorregulação comportamental, além de violar a legalidade, desvirtua e acaba por aniquilar o sentido educativo e de sociabilidade que aí se pretende desenvolver.

## **2. CARACTERIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA NAS COMPETIÇÕES PROFISSIONAIS E NÃO PROFISSIONAIS**

Uma leitura das páginas da imprensa futebolística das primeiras décadas do século passado permite-nos concluir que a violência no futebol, pelo menos como hoje a conhecemos no seu mais elevado grau, é relativamente recente. Existia entusiasmo, excitação, exaltação até, mas não uma fúria adepta que levasse a descomedimentos, excessos e episódios sangrentos como os que se têm vivido nas últimas duas ou três décadas. Os erros de arbitragem são muitas vezes apontados como justificação ou arma de arremesso por essa violência no desporto, como se esses erros fossem coisa nova ou uma conspiração levada a cabo nos últimos anos, em abono de alguns. Na verdade, o problema da arbitragem existiu sempre na história do futebol, e não há notícia de, no passado, ter

gerado níveis de violência como os que se verificam nos tempos mais recentes. Um artigo da revista *Stadium*, de janeiro de 1943, falava já de «*O problema das arbitragens*»:

*Tema tantas vezes debatido, mas tema ainda hoje essencial, é o que diz respeito às arbitragens em futebol.*

*Grandes mestres se lhe têm consagrado e com grandes dedicações tem contado, mas, apesar disso, constitui, sem dúvida, o maior «tropeço» nas coisas do desporto-rei (Amial, 1943, p. 12).*

Reportando-se aos anos 70 e 80 do século XX, Marivoet (1992) conclui que “a maioria dos incidentes ocorridos em jogos são caracterizados por comportamentos protagonizados por adeptos individualizados e cujas principais causas se encontram no desenvolvimento do jogo e na tensão criada entre o adepto, o clube/equipa e o resultado, sendo os árbitros os grandes alvos das agressões” (p. 140). Ou seja, os comportamentos de violência surgiam em função das incidências do jogo, sendo ocasionais.

Hoje, fora do futebol profissional, a violência mantém a sua feição do passado. Nos campos e pavilhões desportivos onde se desenvolvem competições não profissionais, a maior parte livre de grupos organizados de adeptos, os atos de violência continuam a surgir em virtude das incidências do jogo. Numa investigação cuidada, Lopes (2003) concluiu que os incidentes ocorridos nos campeonatos distritais resultam, essencialmente, de atos de indisciplina dos dirigentes e treinadores, das confrontações entre jogadores e entre estes e os árbitros, contagiando os espetadores.

Este tipo de violência não encontra remédio em formas de policiamento mais ou menos intensivo, mas sim na promoção duma consciência de autorregulação comportamental. Nos escalões de formação — em particular nas camadas jovens — a tónica para a prevenção da violência não está no policiamento, mas sim na educação, com apelos ao respeito e *fair play*, seguindo-se a lógica traçada pelas instâncias europeias [Recomendação Rec 1 (2003)]. O desporto de formação não visa apenas a competência técnica e tática da modalidade, mas também a componente ética de respeito e educação para com o outro, dentro e fora das quatro linhas. Não é por acaso que o Decreto-Lei n.º 216/2012 está orientado pelo princípio da subsidiariedade dos meios públicos de segurança, criando a regra da dispensa de policiamento, exceto para as competições profissionais. Este modelo tem já antecedentes no Decreto-Lei n.º 94/79, de 20 de abril, que estabeleceu a mesma regra geral. Como vimos, esta alteração foi pioneira na defesa e promoção da ética desportiva em Portugal.

Já no futebol profissional, a violência que se vive nos estádios do País, entre algumas claques, é acompanhada de ódio e de intolerância em níveis nunca vistos, envolvendo-se num autêntico ambiente de guerrilha entre claques. É calculada, prevista, planeada e acompanhada de um projeto de vingança incessante, do tipo de retaliação pelos últimos acontecimentos.

Na conferência parlamentar de 3 de abril de 2018 sobre *A Violência no Desporto*, promovida pela Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, o presidente do Comité Olímpico de Portugal, José Constantino, alertou para esta mudança de paradigma da violência no futebol profissional, verificada nas últimas três décadas. Refere que esta violência deixou de ter apenas motivações desportivas. É premeditada, planeada e programada, independentemente das incidências do jogo, da competição ou das rivalidades existentes.

A violência atualmente vivida no mundo do futebol, em especial, mas também noutras modalidades desportivas em que as mesmas claques marcam presença, caracteriza-se pela preparação, reflexão e coordenação, e não comporta apenas uma dimensão física, de confronto direto. Comporta outros tipos de violência, que Constantino (2018) define de simbólica, gestual, gráfica e comportamental (no mesmo sentido, Bodin, Robène e Héas, 2004).

### **3. O REGIME JURÍDICO DE POLICIAMENTO DE ESPETÁCULOS DESPORTIVOS**

No ano de 2012, foi publicado o novo regime de policiamento de espetáculos desportivos (Decreto-Lei n.º 216/2012). A requisição de policiamento manteve-se fundada no princípio da voluntariedade, em todas as modalidades. Poucos meses volvidos, fruto de graves incidentes ocorridos no futebol profissional, foi decretada a obrigatoriedade de policiamento para os eventos desportivos de natureza profissional, através do Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril. Mas o espírito da lei manteve-se intocado: a regra continua a ser a da dispensa de policiamento; a exceção, a sua obrigatoriedade.

Nos termos da legislação agora em vigor, o policiamento a eventos desportivos só é obrigatório para as competições desportivas de natureza profissional. No que respeita às modalidades desportivas não profissionais, vigora o princípio da requisição voluntária de policiamento, sendo certo que, mesmo nestes casos, este princípio legal regulador não deixa ao acaso ou à discricionariedade do promotor a decisão de optar livremente pela requisição ou não do policiamento. Com efeito, o policiamento para os espetáculos

desportivos que envolvam os escalões juvenis e inferiores deve ser, em regra, excecional, tendo lugar apenas em casos justificados e fundamentados pelo promotor. Nos demais escalões (seniores e juniores), a requisição de policiamento, não sendo obrigatória, só deve ocorrer quando o grau de risco o justificar (jogos de risco elevado), conforme se retira do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 216/2012, na redação atual.

Neste regime, é possível recortar dois princípios fundamentais no que tende à requisição de policiamento: o princípio da voluntariedade e o princípio da subsidiariedade.

O n.º 2 do artigo 2.º encerra, eminentemente, uma ideia de voluntariedade, em que o legislador não veda ao promotor a faculdade de requisitar policiamento. Não obstante, não deixa essa vontade ao acaso. É errado pensar-se que o promotor tem, em suas mãos, a prerrogativa inexorável de requerer policiamento, independentemente do risco do evento (reduzido, normal ou elevado). O preceito contido no n.º 2 deste artigo determina que o promotor pode requisitar policiamento, quando entender ser necessário, “considerando o risco do espetáculo”, ou seja, quando o grau de risco for elevado.

Se assim não se entendesse, a Polícia teria o dever irrefragável de prover qualquer espetáculo desportivo com policiamento, circunstância que não nos merece acolhimento. Desde logo, porque seria impraticável. Em todo o território nacional, realizam-se semanalmente milhares de eventos em recintos desportivos, em diversas modalidades (hóquei em patins, basquetebol, andebol, voleibol, futsal, futebol de 7, 9 e 11, etc.), múltiplos escalões (veteranos, seniores, juniores), inseridos em diversas competições nacionais (1.ª, 2.ª e 3.ª Divisão, etc., por vezes em várias fases competitivas) e distritais (Divisão de Elite, Divisão de Honra, 1.ª e 2.ª Divisão, Amadores, Masters, Sub-14, etc.), profissionais e não profissionais. Para ter uma ideia da dimensão do fenómeno, só a AFP tem, semanalmente, mais de 1200 jogos realizados sob a sua alçada. Se, por hipótese, todos os promotores requisitassem policiamento e se à Polícia não coubesse a prerrogativa ou faculdade de decidir racionalmente pela concessão ou não de segurança pública, daí resultaria um colapso da instituição policial por incapacidade de corresponder a todas as solicitações.

Ao princípio da voluntariedade junta-se o da subsidiariedade. A lógica subjacente a todo o diploma legislativo aqui em causa, bem plasmada no seu preâmbulo, é mesmo esta: garantir a segurança do evento com *força pública* apenas e quando, nas circunstâncias concretas, os *meios privados de segurança* se revelarem insuficientes. Assim não fosse e deixaria de ter sentido o segmento do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 216/2012, donde ressalta a possibilidade (dever, até) da força de segurança não conceder

policiamento nos casos em que o grau de risco o não justificar, isto é, — citamos agora esse segmento da lei — quando a requisição de policiamento “por não obedecer aos critérios determinados pela lei, torne impossível à força de segurança dotar o evento de segurança policial”.

Este princípio da subsidiariedade atinge a sua magnitude nos espetáculos relativos a competições de escalões juvenis e inferiores realizados em recinto, onde impere a regra da **dispensa de policiamento**, epigrafada no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 216/2012, cujo n.º 1 dispõe que “Nos espetáculos referentes a competições de escalões juvenis e inferiores, quando realizadas em recinto, **em regra, não deve ter lugar o policiamento**”. Face ao regime anterior, este princípio foi realçado, como se vê aliás no preâmbulo daquele diploma legal: “(...) acentua-se o caráter voluntário de tal requisição no que toca, designadamente, a espetáculos relativos a competições de escalões juvenis e inferiores, **onde o policiamento deve ocorrer, em regra, excecionalmente**” (negrito nosso).

Só de forma justificada, atendendo a vários fatores de avaliação do risco do espetáculo (como a modalidade, o tipo ou a fase da competição, a rivalidade entre as equipas ou atletas, o contexto em que se realiza o jogo, entre outros), é que o promotor pode requisitar policiamento, cabendo então à força de segurança respetiva analisar a fundamentação apresentada e decidir pela concessão ou não de policiamento. Ou seja, a solução do legislador não passa pela adoção de medidas draconianas de combate à violência no desporto, mas antes pela promoção de uma consciência de autorregulação comportamental, na lógica acolhida pela Recomendação Rec 1 (2003) do Conselho da Europa, sobre o papel das medidas sociais e educativas na prevenção da violência no desporto.

Voltando agora ao episódio do início de 2019, percebe-se que o Comando Metropolitano da PSP do Porto não mais pretendeu senão cumprir o regime consagrado na redação atual do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro. As vozes dos visados por esta decisão fizeram-se logo ouvir na comunicação social. Algumas associações desportivas apossaram-se em oficiar as mais diversas entidades políticas e de outra natureza, invocando a necessidade de a Polícia reconsiderar a sua posição, por, segundo alguns manifestaram publicamente, colocar em risco a continuidade da realização das provas desportivas, podendo levar à paralisação de todos os campeonatos. Em notícia do jornal *Público* lê-se que “A Associação de Futebol do Porto coloca a hipótese de suspender todas as competições, caso a Polícia de Segurança Pública não recue na decisão de deixar de fazer policiamento aos encontros da Associação”, argumentando que “estão em causa cerca de um milhar de jogos por semana, num universo de atletas que se aproxima dos 10.000”

(Dantas, 2019). Aquele organismo solicitou a intervenção de várias instâncias políticas (nomeadamente o MAI) para voltar a ser assegurada a presença de polícias em todos os eventos da Associação. E conseguiu o que pretendia. Poucos dias a seguir à notícia, o ministro Eduardo Cabrita deu instruções à PSP para retomar o procedimento anterior, ao arrepio da lei, isto é, *contra legem*. Num Estado de Direito, em que se sobreleva o princípio da legalidade, esta posição do ministro é incompreensível. Além disso, considerar que, em Portugal, só é possível jogar futebol com a presença da Polícia é, no mínimo, cair no exagero.

#### **4. OS EFEITOS NEFASTOS DO POLICIAMENTO NO FUTEBOL DE FORMAÇÃO**

Como se viu, os princípios enformadores do regime jurídico de policiamento de espetáculos desportivos tendem a fomentar, sempre que possível, o princípio geral de autossuficiência do sistema desportivo, no sentido de que compete aos promotores e organizadores das competições assumir a linha da frente na prevenção da violência no desporto. A regra da dispensa do policiamento nos espetáculos referentes a competições de escalões juvenis e inferiores visa proporcionar um ambiente de sociabilidade e educação livre da sombra da autoridade pública. A própria Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto procura fomentar a observância dos princípios da ética, da defesa do espírito desportivo e da formação integral de todos os participantes, através do apoio a iniciativas e projetos, em favor do espírito desportivo e da tolerância<sup>1</sup>.

Esta lógica é havida do modelo inglês — o mais evoluído, mundialmente, em matéria de prevenção da violência no desporto —, que continua a ser pouco coercitivo e intervencionista em termos de *youth soccer policing*, reservando a mão repressiva (*heavy-handed*) para os eventos que o justifiquem, isto é, para o futebol sénior profissional (Mandeville, 2015, p. 83). Em França, o princípio é também o de não contemplar policiamento para os jogos das camadas jovens. O artigo L331-4-1 do Código do Desporto estabelece que “as federações podem ser assistidas, no quadro das suas ações de prevenção da violência por ocasião de manifestações desportivas de carácter amador, por membros da reserva civil da Polícia Nacional”<sup>2</sup>. Esta assistência, feita por polícias reformados, limita-se ao aconselhamento para a tomada de medidas de segurança, e não ao policiamento de ordem pública.

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro.

<sup>2</sup> Tradução livre.

Além de romper com a legalidade, o policiamento indiscriminado no desporto de formação tem efeitos perversos a médio ou longo prazo. Vejamos porquê:

Em primeiro lugar, serve para criar uma falsa consciência no promotor, que, face à presença das forças policiais, deixa de ter quaisquer preocupações (ou, pelo menos, “baixa a guarda”) ao nível da segurança do evento, por acreditar que a presença da Polícia o isenta de qualquer responsabilidade nessa matéria (o que é falso!). José Torres (2019) dá-nos nota dessa circunstância, além dos custos elevados que acarreta: “Para além do futebol profissional, também no desporto amador, em geral, a contribuição do Estado para os custos diretos com segurança das várias modalidades e camadas etárias pode chegar aos 90%, acabando por desincentivar os promotores, ou seja, os responsáveis pelos clubes desportivos, a assumirem todo um «trabalho de casa» que, por lei, são obrigados a fazer para mitigar riscos de desordem e violência no desporto, (...) deixando praticamente tudo a cargo das FSS [Forças e Serviços de Segurança]” (p. 77).

Em segundo lugar, a presença de Polícia nas camadas jovens acaba por inibir, nesses jovens, a construção de uma consciência ética de autorregulação comportamental, *fair play* e tolerância desportiva. Ou seja, a presença policial desde tenra idade cria a perceção nos jovens e crianças de que, no futebol, só o freio da autoridade impõe o controlo das condutas individuais.

Em terceiro lugar, a longo prazo, este procedimento de *over-policing* pode resultar nos mesmos efeitos gerados pelas medidas de segregação de adeptos, as quais contribuíram, de alguma forma, para alimentar um espírito de intolerância da massa adepta mais aficionada ou emocionalmente mais volátil e instável em contextos desportivos, quando colocada frente a frente com os seus rivais. Hoje em dia, o aparato policial que impede que duas claques rivais se aproximem uma da outra, nas deslocações de e para os estádios de futebol, é um acontecimento normal e aplaudido, até, por quem exige ordem e segurança nestes eventos desportivos. Todavia, se por um lado proporciona a garantia da ordem pública no momento, por outro, tem consequências nefastas a longo prazo. Vejamos como isso acontece:

No que diz respeito às claques mais acérrimas e mutuamente intolerantes quando colocadas em presença uma da outra, as gerações mais novas não chegaram a conhecer e viver um ambiente em que, apesar das rivalidades, o contacto entre adeptos existia. As medidas de segregação absoluta de adeptos para evitar o contacto entre rivais, com a criação de “caixas de adeptos” fortemente controladas pela Polícia, acabaram por criar uma consciência clubística que apregoa aos adeptos a ideia de que é impensável cruzarem-se,



aproximarem-se ou contactarem com os rivais. Cria, no fundo, “uma mentalidade de *nós contra eles*”, na expressão de Stead e Rookwood (2007, p. 35).

Em jeito metafórico, o que a política legislativa da segregação de adeptos originou compara-se a criarmos duas feras em jaulas separadas e, quando as soltamos, só pode esperar-se que se ataquem mutuamente. Ao invés, se as criarmos, desde tenra idade, habituando-as a estabelecer contacto, ainda que ocasional, o mais provável é que, quando em liberdade, passem a conviver ou, pelo menos, a tolerar a presença de uma perante a outra.

A experiência demonstra que, hoje em dia, os jovens que constituem as claques não têm nem granjeiam uma cultura de tolerância, precisamente porque nunca sequer lhes foi permitido conhecê-la. Bem pelo contrário, essas gerações mais recentes cresceram no meio destas políticas de separação física de adeptos, pelo que, na ideia desses jovens, não haver contacto entre claques rivais constitui o “estado de normalidade”, até porque foi implementada pelas autoridades públicas e continua a ter o suporte político. Coisa anormal e impensável, para estes jovens que nunca conheceram outra realidade, seria haver contacto entre claques rivais.

Na discussão da generalidade da proposta de lei n.º 249/X, diploma que viria dar origem à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho (regime jurídico do combate à violência no desporto), o então deputado António José Seguro chegou a referir-se a este assunto:

*(...) o que mais me choca é verificar que há cidadãos portugueses que, para irem assistir a um jogo de futebol ou para regressarem, no final do mesmo, têm de ser enquadrados e escoltados por forças policiais.*

*Pergunto-me por que é que isso tem de acontecer.*

*Por que é que, em Portugal, para se assistir a um jogo de futebol, para se assistir a uma atividade desportiva, não se pode entrar livremente, com o cachecol ou bandeira do clube de preferência de cada um, e assistir ao que deveria e deve ser uma festa desportiva?*

*Isso é matéria que deve fazer-nos refletir* (Ata de discussão na generalidade, p. 52).

Em quarto e último lugar, aceitar indiscriminadamente as requisições de policiamento acaba por defraudar o Estado de verbas atribuídas à Secretária-Geral da Administração Interna, resultantes da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Essas verbas estão apenas destinadas a certos eventos desportivos, nos termos do regime de comparticipação dos encargos com o policiamento de espetáculos desportivos em geral, aprovado pelo Despacho PCM/MAI n.º 3973/2014, de 14 de março, proferido ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 216/2012.

O próprio preâmbulo deste diploma revela a preocupação do Estado em racionalizar e reger a atribuição de verbas para custear o policiamento, estabelecendo que “a eventual e limitada comparticipação do Estado carece de clarificação e de garantias de praticabilidade”.

Nos termos do referido Despacho, e para o que aqui interessa, há lugar a comparticipação para os espetáculos inseridos nos campeonatos distritais, nos escalões juvenis e inferiores, **sempre que seja entendido pela força de segurança, após requisição, que se justifica a presença de policiamento (ou seja, nos espetáculos de risco elevado)**, casos em que o promotor suporta apenas 10% dos custos, havendo comparticipação do Estado em 90%.

Atualmente, fruto da decisão do MAI, a Polícia deixou de poder filtrar os pedidos de policiamento, como o exige a lei, estando condenada a ceder à vontade dos promotores e, conseqüentemente, a participar na espoliação de verbas que, nos termos regulamentares, não são devidas.

## CONCLUSÕES

Através da análise e argumentação exposta, confirmamos a nossa hipótese inicial e estamos em condições de responder à nossa pergunta de partida e às questões levantadas pelo PCP, que integrámos na nossa problemática. Conclui-se que a decisão do comandante metropolitano da PSP do Porto, de não aceitar a requisição de policiamento em determinados eventos desportivos inseridos em competições não profissionais, no caso de jogos de risco reduzido ou normal, visava cumprir a legalidade, através da concretização do disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 216/2012, que prescreve que o policiamento para os espetáculos desportivos que envolvam os escalões juvenis e inferiores deve ocorrer excecionalmente, tendo lugar apenas em casos justificados e fundamentados pelo promotor. Além disso, a decisão daquele comandante da PSP é racional, por ir de encontro aos princípios dogmáticos que a lei encerra, sobre o papel das medidas sociais e educativas na prevenção da violência no desporto.

Com o procedimento instituído pelo MAI, a Polícia está impossibilitada de fazer prevalecer a lei, vendo-se forçada a derrogar a regra do policiamento excecional nos jogos das camadas jovens. Esta circunstância traduz-se num excesso de policiamento que o legislador procurou evitar em razão dos seus efeitos nefastos a longo prazo. Uma política de *over-policing* retira espaço ao princípio da autossuficiência do sistema desportivo. Nas

camadas jovens, o desenvolvimento da autorregulação comportamental e de uma consciência ética de tolerância não é compatível com a permanente ostentação da “vara” da autoridade pública.

Assim, quanto à primeira pergunta dos deputados do PCP — se é adequada a decisão da PSP de não policiar aquelas atividades desportivas —, respondemos que sim. Em primeiro lugar, é o cumprimento da legalidade democrática que está em causa. Em segundo lugar, os estudos sociológicos demonstram que o policiamento não é a solução adequada para a morigeração do comportamento dos espetadores em eventos das camadas jovens, devendo antes privilegiar-se o desenvolvimento do espírito desportivo, medidas de autorregulação comportamental, princípios de ética e *fair play*. Quanto à segunda questão do PCP, concluimos que os fundamentos dogmáticos que enformam o Decreto-Lei n.º 216/2012 são racionais, pelo que não há razões para a sua alteração. A experiência acumulada e as ciências sociais demonstram que, nas competições das camadas jovens, a violência associada ao desporto não se combate com um modelo de segurança *orwelliano*, mas antes através da adoção de medidas e programas que promovam uma consciência coletiva de tolerância e respeito.

Lisboa, 28 de junho de 2019

---

João José Rodrigues Afonso  
Comissário

## REFERÊNCIAS

- Amial, R. (1943). O Problema das Arbitragens. In *Stadium: Revista Desportiva*. Lisboa: Sociedade Revistas Gráficas, ed. com., n.º 6, janeiro 13.
- Ata de discussão na generalidade da proposta de lei n.º 249/X (4.ª), *Diário da Assembleia da República* n.º 47, I Série, de 10-02-2009, pp. 47-57.
- Bodin, D., Robène, L., e Héas, S. (2004). *Sports et Violences en Europe*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe.
- Cavaleiro, R. (2015). *Modelo Integrado de Segurança em Espetáculos Desportivos: Portugal e a Nova Convenção Europeia*. Relatório Final de CCDP. Lisboa: ISCPSI.
- Comunicado da Associação de Futebol do Porto (2019, janeiro 31). Retrieved from <http://www.afporto.pt/AFP>.
- Constantino, J. (2018). *A Violência no Desporto*. Conferência parlamentar de 3 de abril de 2018. Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (org.) [ficheiro em vídeo]. <http://www.canal.parlamento.pt>
- Dantas, M. (2019, fevereiro 15). Associação de Futebol do Porto pondera suspender competições por falta de policiamento. *Público*. Retrieved from <https://www.publico.pt>
- Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro. *Diário da República* n.º 195, Série I, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 52/2013, de 17 de abril. *Diário da República* n.º 75, Série I, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Despacho n.º 3973/2014, de 14 de março. *Diário da República* n.º 52, Série II, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna.
- Dias, P. e Pereira, R. (2019, janeiro 14). Vamos ter tragédias permanentes. PSP deixa de policiar jogos de futebol das distritais. *TSF Rádio Notícias*. Retrieved from <https://www.tsf.pt>
- Dickens, G., et al. (1968). *Soccer Hooliganism*. Bristol: John Wright & Sons Ltd.

- Guedes, N. (1935). Diário das Sessões n.º 40, Sessão n.º 37 da Assembleia Nacional, de 2 de abril de 1935, pp. 811-812.
- Layton, M. e Pacey, A. (2016). *Tracking the Hooligans: The History of Football Violence on the UK Rail Network*. Gloucestershire: Amberley Publishing.
- Lei n.º 52/2013, de 25 de julho. *Diário da República* n.º 142, Série I, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 39/2009, de 30 de julho. *Diário da República* n.º 146, Série I, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro. *Diário da República* n.º 11, Série I, Lisboa: Assembleia da República.
- Lopes, J. (2003). *Comportamentos antidesportivos nos escalões inferiores do futebol portugueses*. (Dissertação de Mestrado em Ciências do Desporto). Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- Machado, J. e Ferreira, D. (2019). Policiamento de jogos de futebol das distritais do Porto e Lisboa. Pergunta 1276/XIII/4, de 06-02-2019. Lisboa: *Assembleia da República*. Retrieved from <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePerguntaRequerimento.aspx?BID=109699>
- Maia, A. e Loureiro, J. (Eds.). (2019, janeiro 31). Jogos de futebol vão deixar de ter policiamento já este fim de semana. *Notícias Maia*. Retrieved from <https://www.noticiasmaia.com>
- Mandeville, A. (2015). *Le Système de maintien de l'ordre public du Royaume-Uni: Modèle européen ou exception culturelle ?* Tome 2. France : Éditions Publibook Université.
- Marivoet, S. (2016). *Ética do Desporto — Princípios, Práticas e Conflitos Análise Sociológica do Caso Português Durante o Estado Democrático do Século XX*. Tomo I. Novas Edições Académicas.
- Marivoet, S. (2009). Subculturas de Adeptos de Futebol e Hostilidades Violentas — O Caso Português no Contexto Europeu. *Revista de Sociologia Configurações* [Online], 5/6. Retrieved from <https://journals.openedition.org/configuracoes/502>.

- Marivoet, S. (1992). Violência nos Espetáculos de Futebol. In *Sociologia — Problemas e Práticas*. N.º 12, Outubro, pp. 135-153.
- Marivoet, S. (1989). *Evolução da Violência Associada ao Desporto (1978-1989)*. Lisboa: Ministério da Educação/Direção dos Desportos.
- Monet, J. C. (2006). *Polícias e Sociedades na Europa*. 2.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Murad, M. (2007). *A Violência e o Futebol: Dos Estudos Clássicos aos Dias de Hoje*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ofício do Gabinete do MAI (2019, fevereiro 7). Resposta à Pergunta 1276/XIII/4, de 06-02-2019. Lisboa: Assembleia da República. Retrieved from <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePerguntaRequerimento.aspx?BID=109699>
- Recomendação Rec 1 (2003) sobre o papel das medidas sociais e educativas na prevenção da violência no desporto e manual sobre a prevenção da violência no desporto. Conselho da Europa. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/portal/home>
- Romero, F. (2006). Violencia de los Espectadores en el Deporte Griego Antiguo. In *Cuadernos de Filología Clásica: Estudios griegos e indoeuropeos*, Vol. 16, Madrid: Universidad Complutense, pp. 139-156.
- Sousa, N. e Barbosa, N. (2019, janeiro 29). Polícia corta agentes nos campos de futebol. *Jornal de Notícias*. Retrieved from <https://www.jn.pt>
- Stead, D. e Rookwood., J. (2007). Responding to football disorder: policing the british football fan. *Journal of Qualitative Research in Sports Studies*, Vol. 1, Issue 1, 2007, pp. 33-41.
- Torres, J. (2019). *Economia da Segurança. Contas Públicas e Grandes Opções de Segurança Interna: breves reflexões*. Lisboa: ISCPSI.